

Az alkotmánybíróság hatáskörei és működése a Nyugat-balkáni országokban¹

Dr.habil.Szabó Zsolt²

I. Bevezetés

A „Nyugat-Balkán” kifejezés ma hat, az európai integráció útján járó ország csoportjára utal, közülük Bosznia-Hercegovina, Koszovó, Macedónia, Montenegró és Szerbia az egykori Jugoszlávia tagköztársaságai vagy autonóm tartománya voltak, Albánia pedig független, elszigetelt állam. Eltérő etnikai, vallási, történelmi gyökereik mellett az EU-csatlakozás közös célja köti össze őket, valamint a szocializmus bukását követő, megkésett modernizáció. Bár Jugoszláviában az alkotmánybíráskodásnak komoly hagyományai vannak (1963 óta szövetségi és tagköztársasági szinten egyaránt léteztek alkotmánybíróságok), a XX. század végét jellemző társadalmi-etnikai konfliktusok, valamint az ezeket követő fegyveres harcok visszavetették a jogállami intézményrendszer kiépülését. Az első látásra hasonló helyzet ellenére állam- és jogfejlődés eredményei eltérőek a Nyugat-Balkán országokban: Albániában a függetlenség XX. század eleji kivívásakor még a tradicionális törzsi-nemzetségi jog élő jog volt, ekkor azonban Szerbia és Montenegró már jó ideje független állam volt, saját kormányzati és bírósági rendszerrel.

Ma a jogállamiság legnagyobb kihívása a korrupció magas szintje, a politika dominanciája az intézmények és tisztségek fölött, a demokratikus intézményrendszer diszfunkcionális, vagy formális működése. Az állami működést aláássák az etnikai konfliktusok, amelyek ma fegyveres összetűzések helyett politikai-jogi csatározások köntösében jelennek meg. A közjogi-politikai rendszer, és főként a politizálás módja még nem mindenben felel meg az európai demokrácia hagyományainak, jó gyakorlatainak.³

A közép-európai általános demokrácia- és alkotmányvédelmi fejlődés⁴ hatására azonban alkotmánybírósága ma már mind a hat államnak van, ám a hatáskörök gyakorlása, a bírók befolyásmentes eljárása, vagy a döntések végrehajtása a gyakorlatban nem megy zökkenőmentesen. Ez a tanulmány rövid áttekintést ad az intézmények működéséről és főbb hatásköreiről.

II. Albánia

Az alkotmány védelmének legfőbb szerve, fő értelmezője az 1992-ben létrehozott alkotmánybíróság (Gjykata Kushtetuese). A kilenc tagú testület tagjai mentelmi joggal rendelkeznek, és kilenc évig tölthetik be posztjukat, a tisztség nem megújítható. A bírói posztok egyharmada háromévente megújul. Három tagot a köztársasági elnök nevez ki, hármat a parlament, hármat a legfelsőbb bíróság. A jelöltek a magasan képzett és legalább 15 év szakmai tapasztalattal rendelkező jogászok közül kerülhetnek ki. A testület elnökét a tagok saját maguk közül, titkos szavazással választják három évre, a tisztség egyszer megújítható.

Az alkotmánybíróság fő feladata a törvények és más központi és helyi jogszabályok alkotmányba és nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata. Az alkotmányellenes

¹ A tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia Bolyai János Kutatási Ösztöndíja keretében készült. A kéziratot a Jogelméleti Szemle a 2018/4. számába közlésre elfogadta.

² Egyetemi adjunktus, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar

³ Ennek kifejtését részletesen lásd Szabó Zsolt: A Nyugat-Balkán parlamentjei, Gondolat Kiadó, Budapest, 2016

⁴ A visegrádi államok alkotmánybíráskodásának részletes bemutatását lásd Téglási András-T. Kovács Júlia: Alkotmánybíráskodás visegrádi szomszédainknál, In Pro Publico Bono, 2015/1. sz. 90-104.o.

törvényeket a testület megsemmisítheti. Az államfő és a kormány, valamint a képviselők együtöde utólagos normakontrollt kezdeményezhet, ez az ombudsmannak (nép ügyvédje), valamint a számvevőszéknek is jogában áll. Az alkotmánybíróság bírói kezdeményezésre is eljárhat. Az alkotmányjogi panasz kiterjesztése a legutóbbi igazságügyi reformcsomag eredménye: az állampolgárok 2017-ig csak a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme esetén fordulhattak hozzá, azóta ezen az eljárástípuson felül alkotmányjogi panaszt nyújthatnak be bármely, őket negatívan érintő állami döntés ellen, ha más jogorvoslati lehetőségüket kimerítették.

Az alkotmánybíróság ezen felül kérelemre, önálló eljárás keretében, kötelező alkotmányértelmezést ad ki. A testület elbírálja az állami szervek közötti hatásköri vitákat is, valamint felügyeli a pártok tevékenységét.

Az alkotmánybíróság szótöbbséggel dönt. A határozatok mellett a különvéleményeket is közzé kell tenni a hivatalos lapban. A testület szervezetét és működését 2000-ben elfogadott törvény⁵ szabályozza. Az alkotmánybírók tisztsége minden más tisztséggel összeférhetetlen, vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségük van (2018 márciusában az igazságszolgáltatás átvilágítása keretében mentették fel az első alkotmánybíró, mivel nem tudta tisztázni vagyonának eredetét).

III. Bosznia-Hercegovina

Alkotmánybíráskodás Bosznia-Hercegovinában mind állami szinten (1995-től), mind entitási szinten (Bosznia-Hercegovinai Föderáció és Republika Srpska, egyaránt 1994-től) létezik. Állami szinten alkotmánybírásról szóló törvény nincs hatályban, az alkotmány alatt a testület által elfogadott ügyrendet találjuk. A két entitásban azonban törvény is szabályozza a testületek működését: a hatályosat a Föderációban 1994-ben, a Republika Srpska-ban az első, 1994-es után 2011-ben fogadták el.

Mindhárom fórum általános normakontroll hatásköre mellett, kérelemre megvizsgálja a parlament eljárását, döntéseit a törvényhozás során az államalkotó nemzeteket (bosnyák, horvát, szerb) megillető jogok vonatkozásában, valamint említést érdemel, hogy eljárása során nem csupán a bosznia-hercegovinai alkotmányt alkalmazza, hanem az Emberi Jogok Európai Egyezményét is, az ország nemzetközi szerződésbe foglalt alkotmánya adta felhatalmazás alapján. E szervek tehát nemcsak normakontroll-fórumként, hanem az etnikai csoportok alkotmányba foglalt jogait érintő döntőbírásként is működnek.

Az állami alkotmánybíróság (Ustavni Sud Bosne i Hercegovine) előtt az állami parlament bármely kamarájának elnöke vagy alelnöke, az állami vagy bármely entitásbeli parlament képviselőinek egynegyede, az Elnökség⁶ bármely tagja és a kormány utólagos normakontrollt kezdeményezhet. Az alkotmánybíróság bírói kezdeményezésre is eljárhat. Az alkotmányellenes és az Emberi Jogok Európai Egyezményébe ütköző törvényeket a testület megsemmisítheti. Az állami alkotmánybíróság további sajátossága, hogy hatáskörrel rendelkezik az entitások jogának normakontrolljára is, azaz nem csupán az állami parlament jogalkotását ellenőrzi – bár mindkét entitásban működik alkotmánybíróság). A testület

⁵ Ligji Nr.8577, Datë 10.2.2001 Për Organizimin Dhe Funksionimin E Gjykatës Kushtetuese Të Republikës Së Shqipërisë

⁶ Bosznia-Hercegovina alkotmánya nem egyszemélyi, hanem kollektív, három fős államfői tisztségről rendelkezik, bosnyák, horvát és szerb taggal.

alkotmányjogi panaszokat is elbírál, ha minden rendes jogorvoslatot igénybe vettek az érintettek.

A kilenctagú testület tagjai közül az ország polgárai közül választottak 70 éves koruk eléréséig hivatalban maradnak. A kilenc bíró közül négyet ugyanis az állami parlament alsóháza, kettőt a Szerbek Köztársasága parlamentje választ (nem előírás, hogy milyen etnikumhoz tartozzanak), a három fennmaradó bírót az Európai emberi Jogi Bíróság elnöke jelöli ki, az Elnökséggel folytatott konzultáció után, elismert jogászok közül, akik nem lehetnek a szomszédos államok állampolgárai. A testület elnökét és két alelnökét a bírók maguk közül, titkos szavazással választják.

A bonyolult alkotmányos felépítésben az állami szintű alkotmánybíróság értelmező szerepe igen fontos. Megmutatkozott ez már számos állam-entitás vitában, ahol a kifejezett alkotmányos rendelkezés hiányzott. Így például az alkotmánybíróság értelmezése alapján elegendő volt az állami parlament döntése Bosznia-Hercegovina határőrségének létrehozásához, még ha azt a Republika Srpska parlamentje nem is szavazta meg. A két entitás alkotmánybíróságainak fő feladata az ún. „nemzeti érdekvédelmi” (vital national interest) eljárások lefolytatása az entitásbeli parlamentek kezdeményezésére.

A Föderáció alkotmánybírósága kilenc bíróból áll, akik közül legalább kettő-kettő az alkotó nemzeteket képviseli, legalább egy pedig a „többi” etnikum valamelyikét. Az elnököt és az alelnököt a tagok maguk közül titkos szavazással egy évre választják, a tisztséget legfeljebb két alkalommal lehet betölteni. A Republika Srpska alkotmánybíróságának kilenc tagját egyszeri nyolc éves időszakra választja a parlament, az elnök és alelnök mandátumideje négy év. A normakontroll mellet a testület az alkotmányos és közigazgatási szervek egymás közötti vitarendezési fórumaként is működik.

Bosznia-Hercegovinában mindhárom ’államalkotó nemzet’, a bosnyák, a horvát és a szerb mindkét entitásban egyenlő jogokkal bír, azaz nem csak abban, amelyikben többségben van. Példaként erre a helyzetre megemlíthető Bosznia-Hercegovina alkotmánybíróságának egyik döntése,⁷ amelyben Szarajevó város státútumának egyes rendelkezéseit alkotmányellenesnek mondta ki. A státútum eredeti 21. szakasz (3) bekezdése úgy rendelkezett, hogy a bosnyák és horvát nemzetnek, valamint „másoknak” egyenként legalább 20%-os képviselettel kell bírniuk a városi tanácsban, függetlenül a választás eredményétől. Amennyiben a választás nem eredményez ilyen arányt, az előírt mértékig a helyeket a jelöltlistáról kell feltölteni. A rendelkezés tehát a szerbeket a „mások” közé sorolta, holott az alkotmány értelmében ők alkotó nemzetnek minősülnek egész Bosznia-Hercegovinában, tehát a döntően bosnyákok és horvátok lakta Föderációban is, amelyben Szarajevó városa is fekszik.

IV. Koszovó

Az alkotmánybíróság (Gjykata Kushtetuese) a független Koszovó új intézménye, 2009 óta működik, a 2008 végén elfogadott alkotmánybírósági törvény⁸ alapján. Ezt megelőzően a bírósági rendszer keretén belül történt a normakontroll, a legfelsőbb bíróság alkotmányos kamarája által. Az új intézmény aktivista szerepet követett, több ízben új alkotmányos elveket dolgozott ki, részben az alkotmány betűjével szemben.⁹

⁷Bosznia-Hercegovina alkotmánybíróságának U 4/05 számú döntése, kelt 2005. április 22-én.

⁸ Ligji nr.03/I-121 për Gjykatën Kushtetuese të Republikës së Kosovës

⁹ Tahiri, Xhafer: „Judicial Activism” or Constitutional Interpretation?: An Analysis of the Workings of the Constitutional Court of Kosovo, In European Public Law, 2017/1, p. 147–164.

A kilenc alkotmánybíró a parlament választja meg egyszeri, kilencéves mandátumra a legalább 10 éves szakmai gyakorlattal rendelkező elismert jogászok közül. Hét tagot a jelen lévők kétharmadával, kettőt – a kisebbségi képviselők konszenzusa alapján – egyszerű többséggel. A testület ezt követően maga választja soraiból az elnökét.

Az alkotmánybíróság előtt az államfő és a kormány, valamint 10 képviselő utólagos normakontrollt kezdeményezhet, ez az ombudsmannak is jogában áll. Előzetes normakontrollt 10 képviselő, a törvény elfogadását követő 8 napon belül kérhet. Az alkotmánybíróság bírói kezdeményezésre is eljárhat. Az alkotmányellenes törvényeket a testület megsemmisítheti. Érdekesség, hogy az alkotmánymódosítás előzetes alkotmánybíróági vizsgálata a térségben egyedül Koszovóban kötelező (az alapjogoknak való megfelelés vonatkozásában), az alkotmány ötödik módosítása óta. Az alkotmánybíróság kérelemre, önálló eljárás keretében, kötelező alkotmányértelmezést adhat ki, bár ezt külön eljárás keretében nem lehet kezdeményezni: az alkotmányértelmező szerep más eljárások során jut kifejezésre. A testület a nemzetközi UNMIK-közigazgatás által hozott jogszabályok alkotmányossági kontrollját is elvégzi.

V. Macedónia

Az alkotmánybírság (Уставен суд) Macedóniában kilenctagú testület, a bírakat a parlament abszolút többséggel, egyszeri, kilenc éves időszakra választja a „kiemelkedő jogászok” közül. A testület maga választja soraiból az elnökét, egyszeri, három éves időszakra. Az alkotmánybírák mentelmi jogok élveznek. A testület működését az alaptörvény mellett a maga által alkotott ügyrend szabályozza, alkotmánybíróági törvény Macedóniában nincs.

Macedóniában „bárki” (beleértve az állami szerveket is) absztrakt normakontrollt kérhet (actio popularis), amelynek elindításáról maga az alkotmánybírság dönt, amely hivatalból is indíthat ilyen eljárást,¹⁰ valamint utólagos absztrakt normakontrollt is. Az alkotmánybírság bírói kezdeményezésre is eljárhat. Az alkotmányellenes törvényeket a testület megsemmisítheti. Bár a testület a hatósági határozat alapjául szolgáló jogszabályt nem, magát a hatósági határozatot kérelemre megsemmisítheti. Emellett az alkotmánybírság eljár állami szervek közötti hatásköri vitákban, és normakontrollja kiterjed a kollektív szerződésekre is.

VI. Montenegró

Az 1964 óta működő montenegrói alkotmánybírság (Ustavni Sud) legfontosabb hatásköre jelenleg a törvények alkotmányosságának és nemzetközi szerződéseknek való megfelelésének érvényesítése, valamint alkotmányjogi panasz elbírálása, amennyiben a kérelmezők minden más jogorvoslatot kimerítettek. Emellett a testület dönt az állami szervek között hatásköri összeütközésről, választási és népszavazási vitákban, az államfő alkotmányértéséről és pártok vagy civil szervezetek betiltásáról. Az alkotmánybírságról szóló 2015-ben elfogadott törvény¹¹ (amely a korábbi 2008-as jogszabályt váltotta fel) szabályozza az alkotmánybírók megválasztásának eljárását, a bíróság szervezetét és eljárásait, valamint működésének nyilvánosságát.

Az államfő és a kormány, valamint öt képviselő utólagos normakontrollt kezdeményezhet, valamint az alkotmánybírság kérelem nélkül, hivatalból is eljárhat ilyen esetben (erre

¹⁰ Herbert Küpper: Normsetzung in Osteuropa, In Jahrbuch für Ostrecht, 2015/2, 305-375; 367.o.

¹¹ Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore, 11/2015

irányuló kérést, javaslatot bárki címezhet a testülethez). Ilyen indítványt tehet továbbá bármely állami szerv, beleértve az önkormányzatokat, bíróságokat is. Az alkotmányellenes törvényeket a testület hatályon kívül helyezheti, a folyamatban lévő eljárásoknál indokolt esetben felfüggesztheti a jogszabály alkalmazását. Bár a testület a hatósági határozat alapjául szolgáló jogszabályt nem, magát a hatósági határozatot kérelemre megsemmisítheti. A héttagú testület szótöbbséggel dönt, tagjait a parlament választja kilenc évre a legalább 15 éves szakmai tapasztalattal rendelkező, elismert jogászok közül. A testület maga választja soraiból az elnökét három évre.

VII. Szerbia

A szerb alkotmánybíróság (Ustavni Sud) 1963-ban állt fel, amikor minden jugoszláv szocialista tagköztársaságban létrejött hasonló fórum. Normakontroll hatásköre az alkotmány alapján igen széles: kiterjed a törvények mellett a nemzetközi szerződések és a tartományi parlamentek döntései, sőt a közhatalmat gyakorló más szervezetek, szakszervezetek, pártok, egyesületek alkotmányosságának ellenőrzésére. Az államfő és a kormány, valamint 25 képviselő utólagos normakontrollt kezdeményezhet, valamint az alkotmánybíróság hivatalból is eljárhat ilyen esetben. Ilyen indítványt tehet továbbá bármely állami szerv, beleértve az önkormányzatokat is, valamint bármely jogi vagy természetes személy. Előzetes normakontrollt a képviselők egyharmada kérhet (ekkor az alkotmánybíróság hét napon belül jár el); előzetes normakontroll eljárás után utólagosnak már nincs helye.¹² Az alkotmánybíróság bírói kezdeményezésre is eljárhat. Az alkotmányellenes törvényeket a testület megsemmisítheti. Az alkotmányjogi panasz intézménye is ismert, amelyet az egyének az esetükben hatósági ügyben alkalmazott jogszabályok alkotmányellenességének gyanúja esetén indíthatnak.

A 15 tagú testület tagjait egyedi módon, 9 évre választják: a köztársasági elnök és a parlament öt-öt tagot választ a másik alkotmányos szerv által elé terjesztett tíz jelölt közül. További öt tagot a bírói és ügyészi szervezet által jelölt tíz főből a Legfelsőbb Semmítőszék jelöl ki. A testület maga választja soraiból az elnökét. Alkotmánybíró Szerbiában a 15 év tapasztalattal rendelkező, 40 évet betöltött jogászokból lehet. A tisztséget legfeljebb két ciklusra lehet betölteni. A hatályos alkotmánybírósági törvény¹³ 2007-ből származik, azóta számos módosításon ment át.

VIII. Összegzés

Áttekintésünk eredményeként láthattuk, hogy mindegyik nyugat-balkáni államban működik alkotmánybíróság, amelynek hatáskörébe beletartozik a parlament által elfogadott törvények alkotmányosságának felülvizsgálata, alkotmányellenesség esetén megsemmisítése. Utólagos normakontrollt kezdeményezhet általában az államfő és a kormány (Albánia, Koszovó, Szerbia, Montenegró, Bosznia-Hercegovina esetén a kollektív államfői testület bármely tagja), a parlamenti kisebbség (Albániában a képviselők egyötöde, Bosznia-Hercegovina parlamentjében bármely kamara, valamint bármely entitás parlamentjének egynegyede, valamint Koszovóban 10, Montenegróban 5, Szerbiában 25 képviselő), egyedül Koszovóban pedig, a parlamenti többség is. Szerbiában, Montenegróban és Macedóniában az

¹² Szerb alkotmány 169. cikk (4) bekezdés. Ez a jogállamiság szempontjából aggályos rendelkezés, mivel így a gyakorlati alkalmazás tapasztalatai nem vehetők figyelembe a normakontroll során, Küpper, 2015, 356.o.

¹³ Закон о Уставном суду, 107/2007

alkotmánybíróság hivatalból is eljárhat utólagos absztrakt normakontroll tárgyában. Utólagos normakontrollt kezdeményezhet továbbá az ombudsman (Albánia, Koszovó), a számvevőszék (Albánia), bármely állami szerv, beleértve az önkormányzatokat is (Szerbia, Montenegró). Macedóniában más a szabályozás logikája: ott „bárki” (beleértve az állami szerveket is) absztrakt normakontrollt kérhet (*actio popularis*), amelynek elindításáról maga az alkotmánybíróság dönt, amely hivatalból is indíthat ilyen eljárást.¹⁴

Előzetes normakontrollra jóval szűkebb körben van lehetőség: a parlamenti kisebbség ilyen csupán Szerbiában és Koszovóban kérhet. Szerbiában erre a képviselők egyharmada jogosult – ezen kívül Szerbiában más nem is kérhet előzetes normakontrollt, és fontos megemlíteni, hogy egy előzetes normakontroll után utólagosnak már nincs helye.¹⁵ Koszovóban pedig 10 képviselő, a törvény elfogadását követő 8 napon belül. Az alkotmánymódosítás előzetes alkotmánybírósági vizsgálata egyedül Koszovóban kötelező (az alapjogoknak való megfelelés vonatkozásában), az alkotmány ötödik módosítása óta.

Az alkotmánybíróság kötelező alkotmányértelmezést ad az albán és koszovói alkotmányok szerint, bár Koszovóban ezt külön eljárás keretében nem lehet kezdeményezni: az alkotmányértelmező szerep más eljárások során jut kifejezésre. Néhány állam, (pl. Szerbia) ismeri az alkotmányjogi panasz lehetőségét, amelyet az egyének az esetükben hatósági ügyben alkalmazott jogszabályok alkotmányellenességének gyanúja esetén indíthatnak. Montenegróban és Macedóniában ilyen eljárás nincs, de a hatósági határozat megsemmisítését lehet kérni az alkotmánybíróságon.

A testület létszáma arányos az országok méretével: Montenegróban hét, Bosznia-Hercegovinában, Koszovóban, Macedóniában és Albániában kilenc, Szerbiában 15 tagú. Az alkotmánybírók megbízási ideje Macedóniában, Montenegróban, Szerbiában, Albániában és Koszovóban kilenc év, amit nem lehet megújítani. Bosznia-Hercegovina és a föderáció alkotmánybírói 70 éves koruk eléréséig hivatalban maradnak. Albániában háromévente a bírák egyharmada megújul.

Az alkotmánybírók választása változatosan alakul: Macedóniában, Montenegróban és Koszovóban a parlament választja, ehhez minősített többség sem mindig kell (pl. egyszerű többség elég a Bosznia-Hercegovinai Föderációban). Koszovóban hét alkotmánybíró a jelen lévők kétharmadával, kettőt – a kisebbségi képviselők konszenzusa alapján – egyszerű többséggel választanak. Albániában a köztársasági elnök nevezi ki az alkotmánybírókat, de ehhez kell a parlament konszenzusa (egyszerű többség). Érdekes Bosznia-Hercegovina alkotmánybíróságának összetétele: a kilenc bíró közül négyet a bosznia-hercegovinai parlament képviselőháza, kettőt a Republika Srpska parlamentje választ, a három fennmaradó bíró az Európai emberi Jogi Bíróság elnöke jelöli ki, Bosznia-Hercegovina kollektív elnökségével folytatott konzultáció után, elismert jogászok közül, akik nem lehetnek a szomszédos államok állampolgárai. Szerbiában a köztársasági elnök és a parlament öt-öt tagot választ a másik alkotmányos szerv által elé terjesztett tíz jelölt közül. További öt tagot a bírói és ügyészi szervezet által jelölt tíz főből a legfelsőbb bírói fórum szerepét betöltő Legfelsőbb Semmitőszék jelöl. Az alkotmánybíróság elnökét maguk a bírák választják maguk közül Koszovóban, Macedóniában, Montenegróban és Szerbiában, a többi országban erről a parlament dönt (Albániában az államfővel egyetértésben).

¹⁴ Küpper, 2015, 367.o.

¹⁵ Ez a jogállamiság szempontjából aggályos, mivel a gyakorlati alkalmazás tapasztalatai nem vehetők figyelembe, ld. Küpper, 2015, 356.o.

Áttekintésünk bemutatta az alkotmánybíróságok működését a Nyugat-Balkán államaiban, különös tekintettel a hatáskörökre és a tagok megválasztásának eljárására. E fontos intézmény mind a hat államban részévé vált a hatalommegosztás rendszerének, jogállami súlya és ítélkezési gyakorlata azonban további fejlesztésre szorul.